

16.8.2017

לכבוד :

עו"ד אמי פלמור
מנכ"לית; יו"ר ועדת המנכ"לים הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני אדם
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: יישום המלצות מחלקת המדינה של ארצות הברית בעניין המאבק בסחר בבני אדם

1. אני פונה אלייך בשם הארגונים א.ס.ף, אשה לאשה, המוקד לפליטים ולמהגרים, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, קו לעובד, ורופאים לזכויות אדם, בדרישה ליישום המלצות מחלקת המדינה של ארצות הברית לישראל, כפי שפורטו בדו"ח השנתי לעניין המאבק בסחר בבני אדם לשנת 2017 ("Trafficking in Persons Report 2017" או "TIP Report" או "הדו"ח").

2. בשנים האחרונות השיגה ישראל התקדמות משמעותית במאבק בסחר בבני אדם, והוכרה כמדינה העונה לדרישות המינימליות למאבק בסחר בבני אדם. זאת, כתוצאה מהקמת יחידות ייעודיות לחקירה, אכיפה ותיאום של המאבק בסחר בבני אדם בין הגורמים השונים; כתוצאה מהכשרות אפקטיביות של עובדי מדינה; כתוצאה מאימוץ מודלים המצמצמים את הסיכון לסחר בבני אדם (בצמצום הסדרי כבילה למעסיק, בחתימה על הסכמים בילטרליים, בשיתוף פעולה עם מדינות המוצא; בפיקוח על הנפקת אשרות, ועוד); כתוצאה מהצעת מערך מרשים של שיקום וסיוע לקורבנות (התורם גם לחקירת עבירות); וכתוצאה מעבודה קרובה ומשמעותית עם ארגוני החברה האזרחית ופעילים בשטח. הישגיה של ישראל ראויים לציון, וכדי לשמר הישגים אלו, יש מקום להמשיך ולשפר את המאמצים בתחום, וכן לתת מענה לבעיות חדשות שעולות.

3. אף שדו"ח מחלקת המדינה הוא מסמך קצר ותמציתי, ואינו מכסה את כלל הסוגיות הראויות להתייחסות, בכל זאת, עולות ממנו מספר המלצות מהותיות. בין היתר, עולה ממנו הדרישה לשיפור בנושאים הבאים :

שיפור ההגנה על קורבנות סחר

4. ישראל נדרשת לפעול באופן יזום כדי לזהות קורבנות התעללות וסחר מקרב מהגרים השוהים במדינה שלא כדין (עמ' 219 לדו"ח), ולהבטיח שלא יוחזקו במעצר הגירתי ולא יענשו. נזכיר כי בתקופה בה עוסק הדו"ח רוב קורבנות הסחר והעבדות מקרב המהגרים השוהים במדינה זוהו על-ידי ארגוני החברה האזרחית, וכל קורבנות העבדות מקרב מהגרי עבודה זוהו על-ידי ארגוני חברה אזרחית. כן נזכיר כי הגנה על קורבנות סחר מקרב מהגרים

השוהים במדינה מחייבת להתייחס אליהם כאל אנשים פגיעים שיש להגן על זכויותיהם, וכי מדיניות הרואה בכלל אוכלוסיה זו "פושעים" או "מסתננים" אינה תורמת להגנה זו ורק מקשה על עמידה בחובותיה של ישראל.

5. כן נדרשת ישראל להמשיך ולספק הגנה לכל קורבנות הסחר, כולל מקלט וטיפול רפואי ופסיכו-סוציאלי (עמ' 219 לדו"ח). צורך זה הוצג בפירוט במספר פניות מהארגונים לאחרונה, ולהבנתנו אכן יש כוונה לנקוט בתקופה הקרובה צעדים משמעותיים לשיפור ההגנה והשיקום לקורבנות סחר, גישה לשירותי בריאות ושיקום, וכדומה. יש צורך לקדם במהירות צעדים אלו, ולהבטיח כי במסגרתם תוענק הגנה מלאה ואפקטיבית לכלל קורבנות הסחר, וינתנו להם שירותי השיקום הנדרשים, במקלטים ומחוץ להם.

שיפור מנגנוני הזיהוי וההכשרות לגורמי האכיפה

6. נדרש להגביר את ההכשרה לגורמי אכיפת החוק, כולל פקידי המשטרה והשב"ס, בזיהוי קורבנות סחר (עמ' 219 לדו"ח). הכשרות בנושא מתקיימות, וטוב שכך, אך יש לתגברן, להעמיקן, ולהבטיח שהן מתבטאות בפעילות בשטח.

7. כמו כן, בדו"ח נדון הקושי הנובע מכך שקצין משטרה אחד בלבד מוסמך לראיין ולזהות קורבנות סחר בבני אדם ולהכיר בהם ככאלו, דבר היוצר עיכובים ניכרים בהכרה בקורבנות סחר (עמ' 219 לדו"ח).

בהמשך לנקודה זו, נזכיר כי כחלק מהתכתבות עם המשרד לביטחון פנים בבקשה לתגבר את המערך לזיהוי ראשית ראיה לעבדות וסחר בבני אדם, הזכיר מ"מ מנכ"ל המשרד לביטחון פנים את מחויבות המשרד לביטחון פנים לקידום הסוגיה, וכן כי נשקלת האפשרות להרחיב את מנגנון הזיהוי ולשפרו. נקווה כי שיפורים אלו ינקטו בלא דיחוי, וככל שיתעכבו, יאומצו פתרונות ביניים.

8. נדרש להגדיל את מספר פקחי העבודה, העובדים סוציאליים והמתורגמנים בתחומי החקלאות, הבניין והסיעוד (עמ' 219 לדו"ח). כן יש צורך בשיפור ההכשרה של ממלאי תפקידים אלו לזיהוי קורבנות סחר והחזקה בתנאי עבדות, ובאימוץ גישה מתאימה לעבודה מול אוכלוסיות פגיעות.

שיפור באכיפה

9. נדרש שיפור באכיפה כנגד סחר לעבודת כפייה ולתעשיית המין (עמ' 219 לדו"ח). בעניין זה נבקש להדגיש את הצורך בהגברת האכיפה לא רק כנגד מקרי הקצה של סחר בבני אדם, אלא כנגד עבירות נוספות, חמורות פחות, היוצרות אקלים נוח לניצול ולהתפתחות סחר בבני אדם. כך, יש צורך בחקירה ואכיפה אפקטיבית ביחס לעבירות עושק, עיכוב דרכון, וגרימה לעזיבת המדינה לצורך זנות או עבדות.

10. כמו כן, יש צורך לשפר את האכיפה כנגד הפרות זכויות מהגרי עבודה – תוצאה של הגברת מספר הפקחים ושיפור בהכשרתם (צעדים הנדרשים ממילא), ויצירת עבירה של אפס סובלנות לפגיעה בזכויות העובדים המוחלשים ביותר בישראל. רק אכיפה אפקטיבית של עבירות כלפי עובדים אלו תגביר את ההרתעה, תעודד תלונות, ותגביר את אמון הקורבנות ובכך תאפשר לזהות מקרים קיצוניים של עבדות וסחר. גם כאן, יש צורך להיאבק גם בעבירות חמורות פחות, כדי להיאבק באקלים נוח להחזקה בתנאי עבדות וסחר.

11. כן נזכיר כי מאז שפורקה זרוע סער של המשטרה נפגעה האכיפה כנגד עבירות סחר ועבדות. סוגיה זו עלתה מספר פעמים בשנים האחרונות, אך את הפער שנוצר בהיעדר של זרוע סער לא מילא שום גורם אחר (ולמצער, לא באופן אפקטיבי), והאמור בדו”ח מחלקת המדינה תומך במסקנה עגומה זו. כחלק מהגברת האכיפה, יש לתת פתרון לקושי משמעותי זה.

12. בתוך כך, נדרש שיפור בחקירה ואכיפה של תבניות חדשות של סחר בבני אדם, ונדרשת תגובה מהירה לתופעות אלו. סוגיה בולטת מהתקופה האחרונה בהקשר זה כרוכה, למשל, בעלייה בכניסה לישראל ממדינות מזרח אירופה מהן בוטלה הדרישה לאשרת תייר לפני שנים אחדות, וכתוצאה מכך הפכו אזרחיהן לפגיעים יותר לניצול לעבודת כפייה וניצול לזנות בישראל (ר’ למשל עמ’ 221 לדו”ח).

הגנה על זכויות מהגרים ומניעת עבדות

13. מעבר לסוגיית האכיפה שהוזכרה לעיל, יש צורך ליתן מענה לקשיים רוחביים היוצרים תשתית נוחה להתפתחות סחר בבני אדם, וכן לקשיים בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד, בהם מועסקים מהגרי עבודה, ולצורך במאבק בסחר לזנות. לקשיים אלו יש צורך ליתן מענה כחלק מהתכנית הלאומית החדשה למאבק בסחר בבני אדם.

14. כך, סוגיה משמעותית שנדונה בדו”ח מחלקת המדינה היא הצורך בחתימת הסכמים בילטרליים להסדרת הגירת עבודה בתחום הסיעוד (עמ’ 219 לדו”ח). הסכמים כאלו נחתמו בענפי הבניין והחקלאות, והייתה להם השפעה מיטיבה על מגזרים אלו. מזה מספר שנים מדובר על “פיילוט” לחתימה על הסכם בילטרלי בענף הסיעוד, אך לא הושגה התקדמות משמעותית בכיוון זה. זאת, אף שענף הסיעוד הוא הענף הגדול ביותר בו עובדים מהגרי עבודה בישראל, אף שהעובדות בו הן פגיעות במיוחד לניצול, ואף שגביית דמי תיווך גבוהים ולא חוקיים מהן יוצרת סיכון של ממש להחזקה בתנאי עבדות.

15. לצד ההגנה על מהגרי עבודה, נדרש מענה לפגיעות המיוחדות של מבקשי מקלט מסודאן ואריתריאה, שלנוכח (היעדר) מעמדם בישראל הם פגיעים במיוחד לסחר למטרות זנות ועבודה בישראל (עמ’ 221 לדו”ח). יצוין כי ההשפעות השליליות של מדיניות הממשלה כנגד מבקשי מקלט, והחשש הממשי שמדיניות זו תגביר את פגיעותם, עלו לא אחת בהקשרים שונים. כך, למשל, ביחס להשלכות “חוק הפיקדון” שביישומו הוחל לאחרונה הוזכר החשש

הכבד להפיכת נשים מבקשות מקלט לפגיעות לניצול לזנות וסחר, וכן החשש לניצול נשים וגברים בעבודות לא חוקיות – חששות שלא זכו למענה במסגרת העברת החוק או יישומו, וגם לא בתגובות המדינה לעתירה לבג"ץ בנושא.

סיכום

16. המאבק בסחר בבני אדם ובעבודות מודרנית הינו מאבק דינמי, וכשם שהעבריינים מוסיפים לחפש ולמצוא דרכים חדשות לניצול, לכפייה ולעושק, כך על רשויות המדינה וגורמי האכיפה להמשיך ולפעול למאבק בסחר. מאבק זה הינו שילוב של מניעת פרקטיקות המעודדות ניצול, הרתעה ואכיפה פלילית אפקטיבית, והגנה על הקורבנות. כן כרוך מאבק זה בשיתוף פעולה בין רשויות המדינה והחברה האזרחית, ונשמח להיפגש ולדון בסוגיות העולות ממכתבנו. נקודת המוצא המשותפת היא שאם הסוחר רואה בבני אדם אך חפץ, יעד לניצול, הרי שהמחויבות למאבק בסחר בבני אדם דורשת מאיתנו, **מעל לכל, לראות בנפגעים, בלא תלות במוצאם, מעמדם ומינם - בני אדם**. בני אדם שיש להם זכויות, שראויים להגנה, ושהם שותפים למאבק בסחר ובניצול.

17. בעת גיבוש מדיניות ובעת בחינת מדיניות קיימת – בין אם מדובר במדיניות כלכלית, מדיניות הגירה, יחסי חוץ או חלוקת משאבים - יש לבחון מדיניות זו גם מהפרספקטיבה של השפעתה על סחר בבני אדם, ולהבטיח כי המדיניות שמאומצת עולה בקנה אחד עם חובותיה של ישראל – חובתה המוסרית, כמו גם חובותיה לפי הדין המקומי והבין-לאומי. רק כך תוכל ישראל לשוב ולהיות מודל למאבק אפקטיבי בסחר בבני אדם.

העתקים:

מר אליעזר רוזנבאום, ממלא מקום מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים
ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין לאומי), משרד המשפטים
עו"ד הילה טנא-גלעד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי), משרד המשפטים
עו"ד תניה גולדשטיין, הלשכה המשפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
ד"ר עידית סגל, מ"מ סגן ראש מינהל הרפואה, משרד הבריאות
עו"ד נועם קפון, המחלקה לזכויות אדם וקשרי חוץ, משרד החוץ

בברכה,



מעין ניזנה, עו"ד